



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2257 / L.P.S.G.
25.11.2013

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
442 / S.XII. 2013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, inițiată de domnul deputat Lucian Nicolae Bode (PD-L) împreună cu un grup de deputați din Grupurile parlamentare ale PSD, PD-L, PP-DD și Minorităților Naționale (**Bp. 381/2013**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă reglementează amendarea unor dispoziții ale *Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunând, în principal, *lărgirea categoriei titularilor* unor drepturi asupra terenului pe care urmează să edifice, să modifice sau să desființeze o construcție, care pot solicita autorizația de construire sau desființare. Astfel, inițiatorii doresc ca, pe lângă titularii unor drepturi reale, să poată solicita autorizația de construire sau desființare a construcțiilor și titularii unor drepturi de

creanță, dobândite, de exemplu, printr-un contract de închiriere, astfel cum se justifică în *Expunerea de motive*.

De asemenea, inițiatorii urmăresc eliminarea obligativității prezentării unui *extras de carte funciară* în conținutul documentației ce stă la baza emiterii autorizației de construire sau desființare a construcțiilor, motivat de faptul că „*unele lucrări de cadastru și de carte funciară sunt departe de a fi finalizate la nivel național*”, precum și de „*întârzieri majore în realizarea investițiilor pe teritoriul României*” ca urmare a documentației blocate „*la nivelul diverselor autorități sau instanțe de judecată*”.

Totodată, inițiatorii redefinesc noțiunea de „*drept de execuție a lucrărilor de construcții*”, astfel încât categoria drepturilor reale principale să includă și „*dreptul de administrare, concesiune, drept real de folosință*”.

II. Observații

1. Semnalăm faptul că, în forma înaintată de inițiatori, soluțiile legislative preconizate pot crea premisele încălcării dreptului de proprietate garantat de prevederile art. 44 din Constituție, republicată, potrivit căreia „(1) *Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. (2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. (...)*”.

Potrivit art. 136 alin. (5) din Constituție, „(5) *Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.*”

Dreptul de proprietate privată este acel „drept real principal care conferă titularului său atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra bunului apropiat în formă privată, atribute care pot fi exercitate în mod absolut, exclusiv și perpetuu, cu respectarea limitelor materiale și a limitelor juridice”.

Posesia, folosința și dispoziția sunt cele trei atribute care alcătuiesc conținutul juridic al dreptului de proprietate privată, atribute ce configurează puterea pe care proprietarul o are asupra unui bun și care diferențiază dreptul de proprietate de toate celelalte drepturi reale și de creanță.

Or, în măsura în care soluțiile preconizate prin prezentul demers legislativ acordă titularului unui drept de creanță aceleași prerogative ca și

în cazul titularului unui drept de proprietate sau a altui drept real, acestea pot aduce atingere dreptului de proprietate privată ocrotit de Legea fundamentală.

Mai mult, precizăm că soluțiile legislative propuse la **pct. 5** vizează extinderea categoriilor drepturilor reale principale, incluzând și dreptul de administrare, concesiune, dreptul real de folosință cu titlu gratuit, respectiv accesiunea imobiliară, certificatul de atestare a dreptului de proprietate, actul de expropriere.

Cu privire la acest aspect, precizăm faptul că dreptul de administrare, de concesiune și de folosință cu titlu gratuit sunt drepturi reale corespunzătoare dreptului de proprietate și se constituie ca modalități de exercitare a acestuia. Conform dispozițiilor constituționale cuprinse la art.136 alin. (4), *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.”*

Potrivit dispozițiilor art. 567 din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil*, accesiunea reprezintă un mod original de dobândire a proprietății și nu un drept real. Ea are ca efect nașterea unui drept de proprietate asupra unui bun direct în patrimoniul dobânditorului.

Certificatul de atestare a dreptului de proprietate constată existența dreptului de proprietate.

Referitor la sintagma *„actul de expropriere”*, subliniem necesitatea unei reexaminări, dat fiind faptul că acest act poate fi: fie decizia de expropriere a expropriatorului, fie hotărârea judecătorească de expropriere. De asemenea, subliniem faptul că exproprierea semnifică cedarea dreptului de proprietate privată asupra unui bun și intrarea acestuia în proprietatea publică a statului.

Având în vedere cele anterior menționate, considerăm că măsurile preconizate trebuie să fie reanalizate prin prisma dispozițiilor constituționale amintite și ale noului Cod civil.

2. Dispozițiile art. 557 alin. (4) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil* instituie regula dobândirii dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile prin înscrierea în cartea funciară, cu excepțiile prevăzute de lege. Aceste dispoziții trebuie interpretate prin coroborare cu prevederile art.877 din aceeași lege, conform cărora drepturile reale imobiliare tabulare se dobândesc, se modifică și se sting numai cu respectarea regulilor de carte

funciară, precum și cu cele ale art. 885 alin. (1) care consacra regula dobândirii dreptului de proprietate asupra imobilelor înscrise în cartea funciară atât între părți, cât și față de terți, numai prin înscrierea lor în cartea funciară, pe baza actului sau faptului care a justificat înscrierea.

Ținând cont de dispozițiile Legii nr. 287/2009, considerăm că *eliminarea obligativității prezentării unui extras de carte funciară*, care să ateste situația juridică actuală a imobilului, din cuprinsul documentației ce stă la baza emiterii autorizațiilor de construire sau desființare, este de natură să creeze o serie de situații litigioase, precum și dificultăți în interpretarea și aplicarea legii. În acest context, considerăm că soluțiile legislative trebuiau să aibă în vedere atât prevederile Legii nr.287/2009, cât și pe cele ale *Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996*.

3. Referitor la propunerea de a se introduce ca bază pentru autorizarea desființării sau construirii un drept de creanță asupra imobilului, facem următoarele precizări:

Dreptul de creanță este definit ca drept al uneia dintre persoanele participante la un raport juridic, creditor, de a cere celeilalte părți, debitor, să îndeplinească obligația de a da, a face sau a nu face ceva, pe care aceasta din urmă și-a asumat-o. Spre deosebire de dreptul real, dreptul de creanță este un drept relativ, fiind opozabil numai uneia dintre persoane, ca subiect al unui raport juridic cu un conținut determinat, astfel că el nu poate fi baza unei autorizații de construire sau demolare decât cu acordul în format autentic specific al proprietarului.

Totodată, având în vedere natura diferită, semnalăm că nu pot fi tratate cumulativ autorizația de desființare și de construire, aceste două acte administrative de autoritate necesitând o tratare separată, autorizația de desființare având incidență asupra dreptului de proprietate, atât asupra construcțiilor existente, cât și asupra terenului care poate face obiectul dreptului de creanță, iar autorizația de construire având incidență doar cu privire la dreptul de proprietate asupra terenului.

De asemenea, precizăm că, în conformitate cu prevederile Codului civil (Legea nr. 287/2009), invocat în *Expunerea de motive*, comodatarul are un drept (de creanță) de folosință temporară și gratuită asupra terenului. Astfel, în baza art. 2156-Codul civil, comodantul poate cere oricând restituirea terenului dacă dovedește că are „o nevoie urgentă și neprevăzută de bun”, atunci când comodatarul nu și-a îndeplinit obligațiile sau prin decesul comodatarului. Imobilul trebuie restituit în natura sa

specifică și în starea în care a fost predat, dacă nu se stipulează altfel în contract. Dreptul transmis prin contract este un drept de folosință, comodantul rămâne proprietarul bunului, iar comodatarul este un detentor precar obligat la restituirea lucrului la termenul fixat, care poate face cheltuieli pentru conservarea bunului, cheltuieli care dacă nu erau previzibile, dar au fost urgente și nu au fost trecute în contract, are dreptul să-i fie rambursate de către comodant.

Astfel, rezultă că în baza unui drept de creanță nu se pot construi decât construcții cu caracter provizoriu, cu acordul expres al comodantului și cu specificarea condițiilor de existență a acestor construcții în timp.

Reamintim că *dreptul de folosință* nu se poate intabula ca drept de proprietate, ci doar se înscrie în Secțiunea B a Cărții funciare, iar pentru a intabula, ulterior construirii, o construcție ridicată pe un teren dobândit prin contract de comodat, pentru care în cartea funciară apare un alt proprietar, este nevoie de cel puțin un drept de suprafață (drept real și nu de creanță).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA


Domnului senator George – Crin Laurențiu ANTONESCU
Președintele Senatului